

Bogotá, 22 de julio de 2024

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe.Colombia)

Accionados: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe.Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia, presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**, por la renuencia al cumplimiento de la elaboración de los planes de acción específicos de las áreas afectadas por los fenómenos de La Niña y El Niño, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, del Decreto 2113 de 2022, del Decreto 220 de 2023, del Decreto 1810 de 2023 y del Decreto 0037 de 2024.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY Y ACTOS ADMINISTRATIVOS INCUMPLIDOS

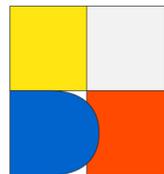
1. La Ley 1523 de 2012 en su artículo 61 consagra la obligación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -en adelante UNGRD-, después de declarada una situación de desastre nacional, de elaborar un plan de acción específico de las áreas afectadas así:

*“LEY 1523 DE 2012
(abril 24)*

*Diario Oficial No. 48.411 de 24 de abril de 2012
CONGRESO DE LA REPÚBLICA*

Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. (...)

ARTÍCULO 61. PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO PARA LA RECUPERACIÓN. *Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*



Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

PARÁGRAFO 1o. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

PARÁGRAFO 2o. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. -Subrayas fuera de texto- (Anexo 1)

1.1 La exposición de motivos del Proyecto de Ley N. 050 de 2011 Cámara, que luego se convertiría en la Ley 1523 de 2012 resaltó el nuevo paradigma propuesto por el legislador respecto del tratamiento de los desastres centrado entre otros, en la gestión del riesgo.

Es así como en la Gaceta N. 592 del 11 de agosto de 2011, en la exposición de motivos se lee:

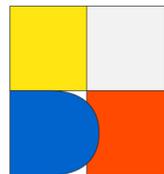
“El Estado colombiano, en cumplimiento del deber fundamental que le impone el inciso 2° del artículo 2o de la Constitución, para proteger la vida, bienes, seguridad y salubridad de la población y garantizar su bienestar, tiene que definir una política integral, eficiente y efectiva en materia de desastres que involucre, aparte de la preparación operativa para la atención de emergencias, la reducción de riesgos colectivos, entendida e impulsada desde una perspectiva de la planificación del desarrollo territorial, económico y social.

Para efecto de lo anterior, es necesario redefinir los fundamentos sobre los cuales se proponen las acciones institucionales, fortaleciendo explícitamente la reducción del riesgo de desastres (prevención-mitigación), la transferencia de pérdidas (aseguramiento y protección financiera) y la recuperación de las comunidades afectadas (rehabilitación y reconstrucción), para transformar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy centrado en la atención de emergencias, en un sistema orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos. Se propone un cambio paradigmático que reconozca las ventajas de anticipar la ocurrencia de desastres y de fortalecer las comunidades expuestas.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 1.1)

La Gaceta N. 698 del 20 de septiembre de 2011 haciendo referencia a los cambios en la Política de Gestión del Riesgo indica:

“b) Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo como un sistema abierto, público, privado y comunitario; dirigido por el Presidente de la República y en las entidades territoriales por los respectivos gobernadores y alcaldes y para garantizar la ejecución de tres (3) procesos esenciales para el país:



- i) Proceso de conocimiento del riesgo;*
- ii) Proceso de reducción del riesgo, y*
- iii) Proceso de manejo de desastres. (...)*

En relación con la declaratoria de desastre, calamidad pública y normalidad: El Presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de las situaciones de desastre y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre.

Los gobernadores y alcaldes podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activada las estrategias para la res- puesta, la Agencia Nacional de Gestión del Riesgo, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específica para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 1.2)

Finalmente, en la Gaceta N. 871 del 21 de noviembre de 2011 se alude a las actividades asociadas a la gestión del riesgo, indicando que para la fase ex post se incluyen tareas de atención, rehabilitación y reconstrucción:

“En ese sentido, se reconoce la problemática de riesgos como un tema relacionado con la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio y, por tanto, su inclusión en la planificación determina en parte el éxito de los esfuerzos por lograr una prosperidad democrática.

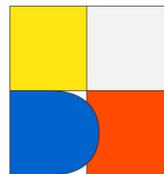
En la práctica, la gestión del riesgo de desastres engloba las actividades de prevención, mitigación y preparación (ex ante), así como las de atención, rehabilitación y reconstrucción (ex post) y tiene como objetivo la previsión, control y reducción del riesgo de desastres en la sociedad, a través de la articulación de los diferentes tipos de intervención” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 1.3)

Considerando lo anterior, la exposición de motivos de la Ley 1523 de 2012 da cuenta de la intención del legislador, en punto a fortalecer el sistema de gestión del riesgo, anticipando la ocurrencia de desastres. En tal sentido, desde las **acciones: a)** prevención- mitigación; **b)** aseguramiento y protección financiera y, **c)** rehabilitación y reconstrucción, así como desde **los procesos: i)** conocimiento del riesgo; **ii)** reducción del riesgo, y **iii)** manejo de desastres, puede evidenciarse que la respuesta posterior (ex post) requiere la actuación de las autoridades frente a la ocurrencia del desastre, mediante acciones de atención, rehabilitación y reconstrucción.

2. Mediante el Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022 el Gobierno declaró una situación de desastre de carácter nacional, con ocasión del fenómeno de “La Niña”¹. Sobre el plan de acción específico este decreto estableció que:

*“DECRETO 2113 de 2022 (noviembre 1)
Por el cual se declara una Situación de Desastre de Carácter Nacional.
Diario Oficial No. 52.205 de 1 de noviembre de 2022 (...)*

¹ Sitio web: <http://201.130.16.43/handle/20.500.11762/39080>



ARTÍCULO 4. *Plan de Acción Específico. Conforme lo determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres desarrollará un Plan de Acción Específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, con una visión de adaptación al cambio climático basada en soluciones de la naturaleza y participativa, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, y en el ámbito de sus competencias. El Plan de Acción Específico se elaborará considerando, además de los principios de la Ley 1523 de 2012, el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria, aplicando el enfoque diferencial y con perspectiva de género, teniendo en cuenta las diferentes realidades y dinámicas territoriales y culturales, los conocimientos y saberes tradicionales y ancestrales, y demás a que haya lugar.*

El Plan de Acción Específico se desarrollará mediante las siguientes líneas de intervención:

Estrategia 1: Respuesta humanitaria

Línea de intervención 1.1. *Servicios generales de respuesta*

Línea de intervención 1.2. *Hambre cero y empleo de emergencia*

Línea de intervención 1.3. *Subsidios a los agroinsumos y producción de alimentos de ciclo corto*

Línea de intervención 1.4. *Respuesta a emergencias viales*

Estrategia 2: Recuperación temprana

Línea de intervención 2.1. *Medios de vida, impacto humano y restauración de derechos*

Línea de intervención 2.2. *Recuperación de sistemas cenagosos y humedales para regulación y amortiguación de crecientes*

Línea de intervención 2.3. *Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales*

Línea de intervención 2.4. *Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades*

Línea de intervención 2.5. *Restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial*

Estrategia 3: Adaptación y recuperación para el buen vivir

Línea de intervención 3.1. *Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria*

Línea de intervención 3.2. *Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua*

Línea de intervención 3.3. *Centros públicos de adquisición y comercialización de alimentos*

Línea de intervención 3.4. *Hábitat sostenible*

Línea de intervención 3.5. *Red vial comunitaria para la producción y la soberanía alimentaria*

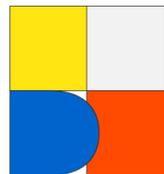
PARÁGRAFO. *El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la UNGRD.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 2)*

2.1 El referido Decreto 2113 de 2022 fue adicionado por el Decreto 220 del 15 de febrero de 2023², el cual contempló un plan de acción específico para los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo así:

DECRETO 220 DE 2023
(febrero 15)

² Fuente sitio web:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204283#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20modifican,el%20Decreto%202113%20de%202022.>



Diario Oficial No. 52.309 de 15 de febrero de 2023

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se modifican los términos de la declaratoria de la Situación de Desastre de Carácter Nacional y las normas especiales habilitadas de que trata el Decreto 2113 de 2022. (...)

“ARTÍCULO 4A. Plan de Acción Específico Cauca, Nariño y Putumayo. Conforme lo dispone el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, desarrollará el Plan de Acción Específico para mitigar los efectos generados por el cierre de la vía Panamericana que afecta la comunicación y movilidad de los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo con el resto del país, sin perjuicio del PAE previsto en el artículo anterior.

El Plan de Acción Específico se desarrollará atendiendo las siguientes líneas de intervención, con sujeción a las normas legales vigentes:

Línea de intervención 1. *Abastecimiento de combustibles para la estabilización económica de la región.*

Línea de intervención 2. *Habilitación de vías alternas a la Panamericana.*

Línea de intervención 3. *Reforzar la Conectividad multimodal con la región, transporte marítimo entre el Puerto de Buenaventura y Tumaco, transporte aéreo y transporte por ferrocarril, además del apoyo o subsidio al valor del flete para evitar especulación de precios por el valor del transporte.*

Línea de intervención 4. *Compras públicas con destino a ayudas humanitarias y apoyo a productores de derivados de los lácteos.*

Línea de intervención 5. *Recuperación de la región mediante el fortalecimiento de la conectividad y movilidad con el resto del país.*

PARÁGRAFO. *El seguimiento y evaluación del Plan estará a cargo de la UNGRD conforme lo dispone el parágrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 con el apoyo del alto Comisionado para las Regiones.”*
-Subrayas fuera de texto- (Anexo 3)

2.2 El Decreto 1810 de 2023³ prorrogó la situación de desastre de carácter nacional, declarada mediante el Decreto 2113 de 2022, por el término de doce (12) meses. Respecto del plan de acción específico estableció lo siguiente:

“DECRETO 1810 DE 2023

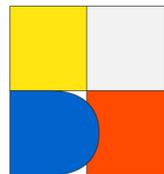
(octubre 30)

Por el cual se proroga la situación de Desastre de carácter Nacional declarada mediante el decreto No. 2113 de 01 de noviembre de 2022 y sus modificaciones.

Diario Oficial No. 52.564 de 30 de octubre de 2023

³Sitio web:

[https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30050273#:~:text=DECRETO%201810%20DE%202023&text=CONSIDERANDO%3A,de%20doce%20\(12\)%20meses.](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30050273#:~:text=DECRETO%201810%20DE%202023&text=CONSIDERANDO%3A,de%20doce%20(12)%20meses.)



ARTÍCULO 1o. PRÓRROGA. *Prorrogar la situación de desastre de carácter nacional, declarada mediante el Decreto número 2113 de 2022 y sus modificaciones, por el término de doce (12) meses.*

ARTÍCULO 2o. PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO. *El Plan de Acción Específico de que trata el artículo 4 del Decreto número 2113 de 2022 y sus modificaciones, continuará ejecutándose y podrá ajustarse conforme al reporte de evaluación de daños, pérdidas e impactos asociados a la ocurrencia del fenómeno La Niña, así como las necesidades y situaciones que puedan presentarse en el curso de su realización. Para el efecto, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, definirá lo pertinente.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 4)*

2.3 Mediante el Decreto 0037 del 27 de enero 2024⁴, el Gobierno Nacional declaró la situación de desastre en el territorio nacional, considerando el fenómeno de “El Niño”. El artículo 3 hace referencia al plan de acción específico, el cual debe contener estrategias para la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción:

“DECRETO 0037 DE 2024

(enero 27)

Diario Oficial No. 52.651 de 27 de enero de 2024

Por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional

“Artículo 3°. Plan de acción específico. Conforme lo determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres procederá a elaborar el Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de desastre.

Parágrafo: El Plan de acción específico deberá contener las estrategias para la respuesta, la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, y deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente, conforme lo establece el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012. Su seguimiento y evaluación estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 5)

II. AUTORIDAD RENUENTE

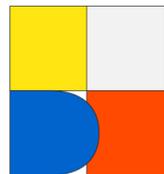
La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

La **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD)**, identificada con Nit. 900.478-966-6, representada por Carlos Alberto Carrillo Arenas o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es una unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Decreto 4147 de 2011).

⁴ Sitio web: [https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30050967?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30050967?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)



2. La Ley 1523 de 2012 adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para facilitar la implementación de medidas, acciones, políticas, entre otras, tendientes a reducir el riesgo y manejar los desastres, con el propósito de *“contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”* (artículo 1).

Esta ley consagró diferentes instancias y comités para el desarrollo de labores asociadas a la prevención, atención y recuperación de desastres y manejo de emergencias. De igual forma consagró diferentes instrumentos de planificación como: los planes de gestión del riesgo (artículo 32), el plan nacional de gestión del riesgo de desastres (artículo 33), la estrategia nacional para la respuesta a emergencias (artículo 35), los planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta (artículo 37), así como **el plan de acción específico para la respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción (artículo 61)**.

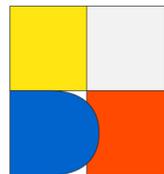
3. Entre las medidas definidas por la Ley 1523 de 2012 se consagró la posibilidad de declarar desastre o calamidad pública en los niveles nacional y territorial. El desastre fue definido por la dicha ley como *“el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”* (artículo 55) -Subrayas fuera de texto-.

3.1 Considerando lo anterior, la Ley 1523 de 2012 previó la posibilidad de que el presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, declarara mediante decreto la situación de desastre (artículo 56).

Una vez declarada la situación de desastre, la UNGRD a nivel nacional tiene la obligación de elaborar un **plan de acción específico para la recuperación** de las áreas afectadas, el cual es de obligatorio cumplimiento para entidades públicas y privadas que contribuyen a su ejecución (artículo 61). Este instrumento de planificación permite:

- a) Establecer líneas de acción y estrategias para el manejo de la situación de desastre.
- b) La coordinación con entidades públicas y privadas que participan de las labores de recuperación.
- c) Integrar las acciones que se requieran para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre.
- d) El seguimiento y la evaluación del mismo.
- e) Guiar procesos administrativos como la contratación.

3.2 Se destaca que la declaratoria de desastre está regida por un régimen especial que incluye medidas de excepción en materia de contratación estatal, empréstitos, expropiación, reubicación, entre otras (artículo 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012), las cuales se orientan por las determinaciones del plan de acción específico para la recuperación.



4. Considerando las anteriores facultades, mediante el Decreto 2113 de 1 de noviembre de 2022 se declaró una situación de desastre de carácter nacional, con ocasión del fenómeno de “La Niña”⁵. En los considerandos del decreto se lee:

“...se considera conveniente y oportuno acoger la recomendación del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, a fin de conjurar la Situación de Desastre por la temporada de lluvias asociada al fenómeno de La Niña y el derivado incremento de la crisis alimentaria e iniciar el proceso de recuperación temprana de los efectos causados y de las condiciones de vida digna de la población;” (Anexo 2)

Este decreto consagró en su artículo 4 la obligación de desarrollar, por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el plan de acción específico para la recuperación de las áreas afectadas, considerando tres estrategias, a saber: respuesta humanitaria, recuperación temprana y, adaptación y recuperación para el buen vivir.

De igual forma, el párrafo del referido artículo 4 señaló que el seguimiento y evaluación del plan estaría a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

4.1 El referido Decreto 2113 de 2022 fue adicionado por el Decreto 220 del 15 de febrero de 2023 el cual señala en sus considerandos:

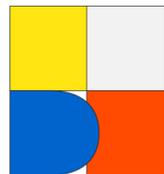
“Que ante la situación de desastre descrita anteriormente el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en sesión del 22 de enero de 2023 y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 1523 de 2012 recomendó al Presidente de la República modificar los términos de la declaratoria de la Situación de Desastre de Carácter Nacional y las normas especiales habilitadas de que trata el Decreto 2113 de 2022, con el fin de mitigar los efectos generados por el desastre ocurrido el 9 de enero de 2023 en el municipio de Rosas Cauca y elaborar un Plan de Acción Específico para dar respuesta a la situación presentada en los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo.

“Que el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, dispone que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, elaborará el Plan de Acción Específico, el cual es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir a su ejecución.”-Subrayas fuera de texto-

En línea con lo anterior, este Decreto 220 del 15 de febrero de 2023 ordenó la elaboración de un plan de acción específico para los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo con la finalidad de mitigar los efectos generados por el cierre de la vía Panamericana, lo anterior considerando líneas de intervención relacionadas con: abastecimiento de combustibles, habilitación de vías alternas, conectividad multimodal, subsidios, compras públicas con destino a ayudas humanitarias, fortalecimiento de la conectividad y movilidad con el resto del país.

4.2 Mediante el Decreto 1810 de 2023 se prorrogó la situación de desastre de carácter nacional, declarada mediante el Decreto 2113 de 2022 por el fenómeno de “La Niña”, por un término de doce (12) meses. En sus considerandos se lee:

⁵ Sitio web: <http://201.130.16.43/handle/20.500.11762/39080>



“Que, en mérito de lo expuesto, es necesario prorrogar la declaración de situación de desastre de carácter nacional y continuar con la ejecución del Plan de Acción Específico, de tal manera que se garantice la respuesta y recuperación (rehabilitación y reconstrucción) de las zonas afectadas en el territorio colombiano.” -Subrayas fuera de texto-

Atendiendo a lo anterior, en la actualidad el país se encuentra bajo la declaratoria de desastre nacional por el fenómeno de “La Niña” hasta el 1 de noviembre de 2024.

5. Por medio del Decreto 0037 del 27 de enero 2024 el Gobierno declaró la situación de desastre en el territorio nacional por el fenómeno de “El Niño”⁶.

El artículo 3 del referido decreto ordena a la UNGRD la elaboración del plan de acción específico para el manejo de la situación de desastre. Este artículo indica que este plan *“deberá contener las estrategias para la respuesta, la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, y deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente, conforme lo establece el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.”* El seguimiento y evaluación estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Esta declaratoria se encuentra vigente por el término de doce (12) meses prorrogables, esto es, hasta el mes de enero de 2025.

Por lo tanto, en la actualidad nos encontramos de manera simultánea bajo las declaratorias de desastre nacional tanto por el fenómeno de La Niña como de El Niño.

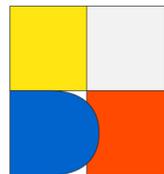
5.1 Considerando la declaratoria del Decreto 0037 del 27 de enero 2024, FEDe.Colombia presentó derecho de petición el 23 de febrero de 2024, en el que solicitó información sobre diferentes temas, entre otros, sobre la elaboración del plan de acción específico. En su respuesta fechada el 14 de marzo de 2024, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres mediante oficio identificado con radicado 2024EE04366 indicó:

“El artículo 61° de la Ley 1523 de 2012, establece que declarada una situación de desastre y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres — UNGRD, elaborará el Plan de Acción Específico para la recuperación (PAE), con acciones para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, y el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

A razón de lo mencionado en la referida Ley y respecto a la actual declaratoria de situación de desastre nacional, establecida mediante el Decreto 037 de 2024 y en donde se requiere que se elaborará el PAE, se indica que a la fecha, todo el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD se encuentra dentro de la fase de respuesta ante los impactos ocasionados por el Fenómeno El Niño, principalmente atendiendo eventos asociados a incendios forestales y desabastecimiento de agua, entre otros. (...)

Fase de recuperación (rehabilitación y reconstrucción)

⁶ Sitio web: [https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30050967?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30050967?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)



Por otra parte, y una vez se determine oficialmente por parte del IDEAM que el Fenómeno El Niño ha finalizado, se activará la fase correspondiente a la estabilización y posteriormente, de recuperación (rehabilitación y reconstrucción) de las áreas afectadas, donde se requiere construir el Plan de Acción Específico (PAE). Dicho instrumento permitirá definir acciones, alcances, responsables, presupuestos y plazos para la fase recuperación.

Por lo anterior, actualmente se cuenta con un Plan de Trabajo estructurado por la UNGRD, para llevar a cabo este proceso con todas las entidades públicas y privadas integrantes del SNGRD, de acuerdo con su naturaleza y desde sus ámbitos de competencia, los cuales deberán participar en la formulación, estructuración y ejecución del PAE, en cumplimiento con los artículos 61° y 62° de la Ley 1523 de 2012.

Adicionalmente, es importante considerar que metodológicamente y según se describe en la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Acción Específico (G-1703-SMD-02) de la UNGRD, es importante tener en cuenta que las líneas, objetivos y actividades que sean formuladas dentro del PAE estén debidamente sustentadas bajo una Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades - EDAN, evaluaciones las cuales solo pueden ser realizadas de forma posterior y totalizada a las emergencias presentadas en territorio para estimar las afectaciones dadas por influencia del Fenómeno El Niño.

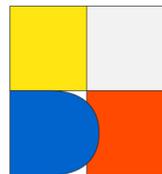
Finalmente, señalar que una vez se cuente con las acciones proyectadas por los diferentes actores, estas se consolidarán a través de diferentes mesas técnicas para construir el PAE, el cual a su vez deberá ser validado por los jefes de cartera, y posteriormente, puesto a consideración del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo – CNGR de acuerdo con el artículo 16° de la Ley 1523 de 2012 para su respectiva aprobación. Adicionalmente, considerar que el plazo de las acciones que se consoliden dentro del PAE se implementarán principalmente en un mediano y largo plazo, además que dicho instrumento es dinámico, por lo que se encuentra sujeto a actualizaciones de acuerdo con las necesidades identificadas por los territorios y sectores.

Finalmente, de conformidad con lo acordado en Comité Nacional para el Manejo de Desastres realizado el día 12 de marzo del 2024, se generó el compromiso con los asistentes de consolidar una primera versión del Plan de Acción Específico para la recuperación para la última semana del mes de mayo. El instrumento se socializará inicialmente con este Comité.

En relación con la instancia de publicación del Plan de Acción Específico, se informa que la misma se realizará con sujeción a lo que se decida en el Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, una vez el instrumento se someta a su aprobación.” -subrayas fuera de texto-(Anexo 6)

Considerando lo anterior, el plan de acción específico derivado del Decreto 0037 del 27 de enero 2024, para el día 14 de marzo de 2024, aún se encontraba en estructuración.

6. FEDe.Colombia **radicó el 17 de mayo de 2024** solicitud de cumplimiento (radicado 2024ER16295) respecto de los mandatos legales y reglamentarios contenidos en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en el Decreto 0037 de 2024 y en el Decreto 2113 de 1 de noviembre de 2022 y sus modificatorios relativos a **la obligación de elaboración del plan específico para la recuperación** atendiendo a las declaratorias vigentes de desastre por los fenómenos El Niño y La Niña, así:



“2.2 PETICIÓN DE CUMPLIMIENTO

En caso de que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD) no cuente con la información requerida:

2.2.1 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el plan de acción específico para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre en el territorio nacional por el fenómeno de “El Niño”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y del Decreto 0037 del 27 de enero 2024.

2.2.2 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el plan de acción específico para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre de carácter nacional por el fenómeno de “La Niña”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y de los Decretos 2113 de 2022, 220 de 2023 y 1810 de 2023.

2.2.3 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el Plan de acción específico del Cauca, Nariño y Putumayo para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre de carácter nacional por el fenómeno de “La Niña”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y de los Decretos 2113 de 2022, 220 de 2023 y 1810 de 2023.” (Anexo 7)

7. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dio respuesta a la petición de la Fundación mediante el oficio 2024EE09051, fechado el 14 de junio de 2024 (Anexo 8).

Respecto del plan de acción específico derivado del fenómeno de La Niña, del plan específico para Cauca, Nariño y Putumayo y, del plan de acción específico derivado del fenómeno de El Niño respondió:

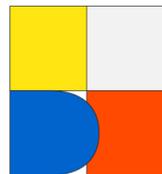
“2.1.1 Considerando la declaratoria de situación de desastre de carácter nacional, con ocasión del fenómeno de “La Niña”, establecida en los Decretos 2113 de 2022, 220 de 2023 y 1810 de 2023 se solicita:

a) Copia del Plan de acción específico.

RESPUESTA: Al respecto, Se comparte copia del Plan de Acción Específico PAE 2113 de 2022 con recursos asignados, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/drive/folders/1BXwboONBGgJxGtp5MC6KHdpGP5KqomDp?usp=sharing>

b) Copia del Plan de acción específico para Cauca, Nariño y Putumayo

RESPUESTA: se debe informar que, se trata del Decreto 0220 de 2023, el cual, adiciona el Artículo 4 A al Decreto 2113 de 2022, con recursos asignados, mediante el cual, se observan distintas líneas de intervención, tal como, Reforzar la conectividad multimodal con la región, transporte marítimo entre el Puerto de Buenaventura y Tumaco, transporte aéreo y transporte



de ferrocarril, además del apoyo o subsidio al valor del flete para evitar especulación de precios por el valor del transporte, entre otras, el cual, tuvo una asignación de \$ 64.000.000.000,00 teniendo como objeto Recuperación vías acceso puerto Tumaco, Dragado Mantenimiento Canal Acceso Puerto Tumaco, Subsidio sobrecosto fletes, Recuperación de vías alternas Macizo Colombiano, entre otros, en ese orden, el Plan de Acción Especifico solicitado puede ser visto en el siguiente enlace:
https://drive.google.com/drive/folders/1CjW6YRnA6yztbm_P2LoHiNAQLM1GSMi9?usp=sharing

2.1.2 Considerando la declaratoria de situación de desastre en el territorio nacional, con ocasión del fenómeno de “El Niño”, establecida en el Decreto 0037 del 27 de enero 2024, así como la respuesta dada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el 14 de marzo de 2024 (Anexo 2), se solicita:

a) Copia del plan de acción específico derivado del Decreto 0037 del 27 de enero 2024. 6

RESPUESTA: dando alcance a su solicitud, se debe informar aclarar que, El Plan de Acción Especifico 2113, actualmente está a cargo de la Oficina Asesora de Planeación e Información - OAPI, además, El Plan de Acción Especifico 0037 se encuentra en formulación.

En ese orden, se debe tener presente que, En concordancia con el artículo 61 de Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra adelantando la estructuración del Plan de Acción Especifico para la recuperación, el cual me permito relacionar la cronología del seguimiento y acciones que se han desarrollado a la fecha y sus respectivos soportes, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/file/d/1xjSVDkcFAF3ZIDBuTLMQD69kw4-x-vjt/view?usp=drive_web

(...)

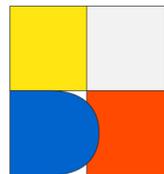
Conforme a lo antes manifestado, se informa que una vez consolidado el Plan de Acción Especifico por todas las entidades responsables (UNGRD, SECTORES, TERRITORIOS), se presentará al Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, con el objeto de adelantar la socialización y aprobación del mismo, tal como, lo establece el numeral 6 del artículo 17 de la Ley 1523 de 2012, en donde se indica:

(...)"

En conclusión, ha pasado un año y siete meses bajo la declaratoria del fenómeno de La Niña sin plan de acción específico, y más de seis meses desde la declaratoria del fenómeno de El Niño sin que se cuente con su plan de acción específico.

Respecto de la acreditación de cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias de la UNGRD se informa que:

(i) Los enlaces de consulta dispuestos en la referida respuesta no están habilitados. Esta situación se puso de presente de manera inmediata ante la entidad mediante oficio del 9 de julio de 2024 pero hasta la fecha la Fundación no ha obtenido respuesta (Anexo 9).



(ii) De la respuesta parcial dada por la UNGRD se puede establecer que supuestamente (dado que no se tiene accesos a los documentos) la entidad cuenta con un documento que denominan “Plan de acción específico PAE 2113 de 2022” y respecto de Cauca, Nariño y Putumayo simplemente se alude a “líneas de intervención” ya consagradas en el Decreto 220 de 2023. La entidad confunde las líneas de acción e intervención que deben ser establecidas desde el decreto de declaratoria de desastre, con el plan de acción que debe ser elaborado por la UNGRD, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

Esto se corrobora con la respuesta de la misma entidad, a una de las preguntas elevadas por la Fundación:

d) Informar en el marco de la declaratoria de desastre de carácter nacional, con ocasión del fenómeno de “La Niña” qué contrataciones se adelantaron en el marco de la “Fase de recuperación (rehabilitación y reconstrucción)” anexando el respectivo link de consulta de cada contrato, así como el expediente documental de cada contrato:

RESPUESTA: se informa que, En el marco de la etapa de recuperación a la fecha no se han realizado contratación alguna, por cuanto, respecto a las Estrategias 2 y 3 del PAE referido en el Decreto 2113 de 2022, el Equipo Directivo se encuentra definiendo las Actividades dentro de las Líneas de Intervención respectivas y los recursos para su ejecución

Y en otra respuesta:

RESPUESTA: dando alcance a su solicitud, se debe informar aclarar que, El Plan de Acción Específico 2113, actualmente está a cargo de la Oficina Asesora de Planeación e Información - OAPI, además, El Plan de Acción Específico 0037 se encuentra en formulación.

En ese orden, se debe tener presente que, En concordancia con el artículo 61 de Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra adelantando la estructuración del Plan de Acción Específico para la recuperación, el cual me permito relacionar la cronología del seguimiento y acciones que se han desarrollado a la fecha y sus respectivos soportes, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/file/d/1xjSVDkcFAF3ZIDBuTLMQD69kw4-x-vjt/view?usp=drive_web

Considerando lo anterior, FEDe.Colombia solicita a la UNGRD responder:

- ¿Si el fenómeno de La Niña se declaró mediante Decreto 2113 desde el 1 de noviembre de 2022 cómo es posible que a la fecha no se cuente con el plan de acción específico para la recuperación de las áreas afectadas?
- En otras palabras: ¿cómo es posible que las estrategias de recuperación asociadas al fenómeno de la Niña, declarado desde noviembre de 2022, aún se encuentren en definición por parte de las autoridades?

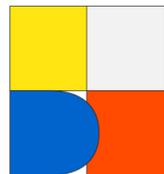
- ¿Cuáles son los criterios técnicos, de coordinación interinstitucional, financieros y demás que han regido las contrataciones derivadas de la declaratoria de desastre por el fenómeno de La Niña, sino hay plan de recuperación?
- Según información del mismo Gobierno el fenómeno de El Niño ya fue superado:



- ¿Cómo es posible que el fenómeno del Niño, declarado mediante Decreto 0037 de enero de 2024 se haya superado y aún no se cuente con el plan de acción específico para la recuperación de las áreas afectadas?
- ¿Si el Estado no tiene un plan de acción para la recuperación de las áreas afectadas, cómo se guía la acción de las autoridades a nivel contractual, interinstitucional, financiero y demás?
- ¿En un Estado de Derecho es posible, so pretexto del estado de emergencia y excepcionalidad, administrar y gestionar sin líneas claras de acción?

Se recuerda que las declaratorias de desastre implican un régimen especial en la actuación de las autoridades, las cuales deben delimitar y guiar sus acciones mediante los instrumentos establecidos por el ordenamiento, para el caso que nos ocupa, deben consignar sus líneas de acción para la recuperación en planes específicos los cuales, aún no se encuentran estructurados y aprobados.

8. Finalmente, se destaca que para la gestión de las actuaciones derivadas de las declaratorias de desastre se emplean cuantiosos recursos que son manejados a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual es de gran importancia para la ciudadanía y en cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y en virtud del control al ejercicio del poder público, que



la ciudadanía conozca cuáles son las líneas de acción, estrategias, respuestas, planes, actores, propuestas de inversión y demás actuaciones administrativas relacionadas con las fases de respuesta, rehabilitación y reconstrucción para los fenómenos de La Niña y El Niño.

En efecto, según información reportada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las actividades relacionadas con la atención de los efectos generados por el fenómeno El Niño se estiman en más de 1.5 billones de pesos. Es así como en respuesta dada por la referida entidad, fechada el 14 de marzo de 2024 (radicado 2024EE04366), se lee que el Plan de compras destinado para la atención de los efectos del fenómeno El Niño tiene cuantiosas estimaciones:

“Ahora, en el marco del fortalecimiento de la respuesta, el día 29 de enero de 2024 dentro del Comité Nacional de Manejo de Desastres instalado y de forma posterior a la expedición del Decreto 037, se requirió principalmente a los miembros de este Comité tales como: Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aeroespacial Colombiana, Policía Nacional, Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana y Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, así como a otros sectores estratégicos que han presentado impactos considerables en: Ambiente (incluyendo Parques Nacionales Naturales), Agropecuario, Agua y Saneamiento Básico, el desarrollo de un "Plan de Compras" ajustado a sus necesidades para la atención de los efectos e impactos del Fenómeno El Niño en el país.

A razón de ello y a partir de la aprobación de recursos dada mediante Consejo de Ministros y del señor Presidente de la República, el día 13 de febrero de 2024 desde la UNGRD se emitió y se socializó con dichas entidades la Circular No. 012, donde se especifican los recursos proyectados para continuar con el desarrollo de acciones en territorio, para posteriormente, realizar la solicitud del total de recursos aprobados y especificados en la anterior Circular por un valor de \$1.5 billones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su desembolso a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, gestión que a la fecha se encuentra en trámite ante dicha cartera pendiente de respuesta.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 6)

- ¿Puede adelantarse un plan de compras que no corresponda a un plan de acción?

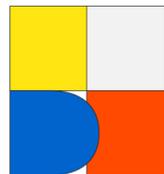
Aunado a lo anterior, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en su página web, a finales del año 2023 informó que la inversión para la atención del fenómeno El Niño se estima en 2.2 billones de pesos:

“Por primera vez en su historia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) destinará 1.7 billones de pesos para atender los efectos que pueda generar el fenómeno El Niño en Colombia.

Inicialmente, en lo relacionado con las acciones anticipatorias se invertirán 1.2 billones, para la etapa de respuesta por el fenómeno se destinarán 679 mil millones y 344 mil millones se ejecutarán para el ciclo de recuperación que tiene establecido el Plan en su desarrollo.

Todo este despliegue se realizará con una inversión de 2.2 billones, de los cuales, 1.7 billones se ejecutarán con la gestión que adelante la UNGRD para beneficiar a las comunidades del país a través de tres líneas de intervención: manejo de desastres, reducción y conocimiento del riesgo.

El anuncio fue hecho hoy por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la sesión del Comité Nacional Conjunto Ampliado para lanzar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo ante Fenómeno El Niño, que tiene como propósito formular e implementar



acciones anticipatorias, de respuesta y recuperación para reducir y afrontar los impactos del fenómeno en el país.”
(Anexo 10)

Por si lo anterior fuera poco, de conformidad con el “Informe de cierre presupuestal vigencia 2022” de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se tiene que la apropiación final del presupuesto para la gestión del riesgo de desastre fue de cuatro billones ciento diecinueve mil seis millones ochocientos cuarenta y tres mil noventa y siete pesos con setenta y seis centavos M/Cte (\$4.119.006.843.097,76) (Anexo 11)

Por su parte, según el “Informe de cierre presupuestal vigencia 2023”, la apropiación final de presupuesto para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en la vigencia 2023 fue de dos billones doscientos sesenta y tres mil noventa y tres millones doscientos ochenta y seis mil quinientos treinta pesos M/Cte (\$2.263.093.286.530,00) (Anexo 12).

Todo lo anterior resalta la importancia de cumplir con los deberes legales y reglamentarios que recaen en la UNGRD.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

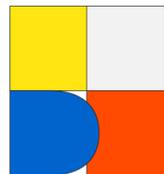
1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.
2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria

⁷ Sitio web: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2023/Gobierno-del-Cambio-invertira-2-2-billones-para-atender-fenomeno-El-Nino.aspx>



de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”⁸.

3. La Ley 1523 de 2012 en su artículo 61 consagra la obligación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de elaborar el plan de acción específico para la recuperación, luego de declarada una situación de desastre nacional. Esta tarea es de vital importancia, toda vez que guía las labores específicas de recuperación de las áreas afectadas.

4. El Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022 declaró la situación de desastre de carácter nacional con ocasión del fenómeno de La Niña y ordenó a la UNGRD el desarrollo del plan específico para la recuperación de las áreas afectadas.

El Decreto 220 del 15 de febrero de 2023 en el marco del mismo fenómeno de La Niña contempló unas líneas de acción para los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo el cual debía ser desarrollado por la UNGRD.

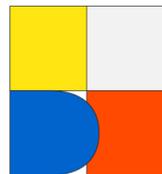
Por su parte, el Decreto 1810 de 2023 que prorrogó la situación de desastre de carácter nacional, declarada mediante el Decreto 2113 de 2022, señaló que el plan de acción específico y sus modificaciones podría ejecutarse y ajustarse según lo que definiera el director de la UNGRD.

4.1 El Decreto 0037 del 27 de enero 2024 declaró la situación de desastre en el territorio nacional, considerando el fenómeno de El Niño y ordenó a la UNGRD proceder a elaborar el plan de acción específico para el manejo de la situación de desastre.

5. En síntesis, el incumplimiento alegado se materializa de la siguiente forma:

Normas infringidas	Incumplimiento
<ul style="list-style-type: none">• Ley 1523 de 2012, artículo 61.• Decreto 2113 de 2022, artículo 4.• Decreto 220 de 2023, artículo 4A.	<p>1. Ha pasado un año y siete meses bajo la declaratoria del fenómeno de La Niña sin plan de acción específico, y más de seis meses desde la declaratoria del fenómeno de El Niño sin que tampoco se cuente con su plan de acción específico.</p>

⁸ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara (29 de abril de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>



<ul style="list-style-type: none">• Decreto 1810 de 2023, artículo 1 y 2.• Decreto 0037 de 2024, artículo 3.	<p>2. De la respuesta parcial dada por la UNGRD se puede establecer que supuestamente (dado que no se tiene accesos a los documentos) la entidad cuenta con un documento que denominan “Plan de acción específico PAE 2113 de 2022” y respecto de Cauca, Nariño y Putumayo simplemente se alude a “líneas de intervención” ya consagradas en el Decreto 220 de 2023. La entidad confunde las líneas de acción e intervención que deben ser establecidas desde el decreto de declaratoria de desastre, con el plan de acción que debe ser elaborado por la UNGRD, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.</p>
---	--

V. PRETENSIONES

Ordenar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, artículo 61, el Decreto 2113 de 2022, artículo 4, el Decreto 220 de 2023, artículo 4A, el Decreto 1810 de 2023, artículos 1 y 2 y, el Decreto 0037 de 2024, artículo 3, respecto de su obligación legal y reglamentaria de elaboración de los planes de acción específicos para la recuperación de las áreas afectadas por los fenómenos de La Niña y El Niño.

Lo anterior, a efectos de garantizar entre otros, el interés público, los principios de transparencia y de publicidad y el acceso del ciudadano a la información, en concordancia con el control social y la veeduría activa sobre la información de interés general, como las actuaciones administrativas asociadas a las declaratorias de desastre.

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción (Anexo 7), así como la respuesta dada por la UNGRD (Anexo 8).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la UNGRD.

VII. JURAMENTO

De manera voluntaria y de conformidad con lo establecido en la ley, manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no he acudido ante ningún Tribunal Administrativo para instaurar acción de cumplimiento con fundamento en los mismos hechos y normas contra la autoridad relacionada en la presente acción.

VIII. COMPETENCIA

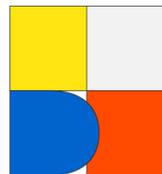
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

IX. PRUEBAS

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/19q2QcBGxL1CqUadbRMXKrYldl_prCAZ3

Anexo No. 1	Diario oficial No. 48.411 de 24 de abril de 2012
Anexo No. 1.1	Gaceta N. 592 del 11 de agosto de 2011
Anexo No. 1.2	Gaceta N. 698 del 20 de septiembre de 2011
Anexo No. 1.3	Gaceta N. 871 del 21 de noviembre de 2011
Anexo No. 2	Decreto 2113 de 2022
Anexo No. 3	Decreto 220 de 2023
Anexo No. 4	Decreto 1810 de 2023
Anexo No. 5	Decreto 37 del 27 de 2024
Anexo No. 6	Petición de FEDe.Colombia del 23 de febrero de 2024 y respuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (radicado 2024EE04366)
Anexo No. 7	Petición de cumplimiento radicada por FEDe.Colombia el 17 de mayo de 2024 y constancias de radicación
Anexo No. 8	Respuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (radicado 2024EE09051)
Anexo No. 9	Petición de FEDe.Colombia del 9 de julio de 2024 y constancia de radicación
Anexo 10	Nota de prensa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Anexo 11	Informe de cierre presupuestal vigencia 2022
Anexo 12	Informe de cierre presupuestal vigencia 2023



Fundación
para el Estado
de Derecho

Anexo 13

Certificado de existencia y representación legal FEDe.Colombia y cédula del representante legal.

X. NOTIFICACIONES

La parte demandante **FEDe.Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3133935290

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UGNRD) recibirá notificaciones:

Dirección: Avenida Calle 26 No. 92-32. Edificio Gold 4 - piso 2, Bogotá D.C

Teléfono: (+57) 601-5529696

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Barranquilla D.E.I.P., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01
Accionante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES (UNGRD)

Tema: Confirma sentencia de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) contra la sentencia proferida el 1 de octubre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. La Fundación para el Estado de Derecho (en adelante la fundación), actuando por conducto de su representante legal, ejerció el medio de control de cumplimiento contra la UNGRD. Lo anterior, con el fin de que se le ordene cumplir lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en consonancia con lo dispuesto en los decretos 2113 de 2022, 220 de 2023, 1810 de 2023 y 0037 de 2024.

2. Como consecuencia del obedecimiento de la norma invocada, pidió a título de **pretensiones**, lo siguiente:

Ordenar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, artículo 61, el Decreto 2113 de 2022, artículo 4, el Decreto 220 de 2023, artículo 4A, el Decreto 1810 de 2023, artículos 1 y 2 y, el Decreto 0037 de 2024, artículo 3, respecto de su obligación legal y reglamentaria de elaboración de los planes de acción específicos para la recuperación de las áreas afectadas por los fenómenos de La Niña y El Niño.

Lo anterior, a efectos de garantizar entre otros, el interés público, los principios de transparencia y de publicidad y el acceso del ciudadano a la información, en concordancia con el control social y la veeduría activa sobre la información de



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

interés general, como las actuaciones administrativas asociadas a las declaratorias de desastre.

2. Hechos

3. El accionante manifestó que el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 establece que «una vez [se] declara una situación de desastre», la accionada tiene el deber de elaborar un PAE en torno a la declaratoria de desastre «para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución».

4. Refirió que, mediante el Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022, el Gobierno Nacional declaró la situación de desastre nacional con ocasión del fenómeno de *la niña*. Específicamente, el artículo 4 de la norma aludida estableció el deber de la autoridad accionada de desarrollar un plan de acción específico para la recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas (en adelante PAE), con una visión de adaptación al cambio climático basada en soluciones de la naturaleza y participativa, con tres estrategias y líneas de intervención específicas¹.

5. Indicó que el anterior Decreto fue adicionado por el Decreto 220 del 15 de febrero de 2023, en el sentido de establecer un PAE para los departamentos del Cauca, Nariño y Putumayo, con cinco líneas específicas de intervención².

¹ Estrategia 1: Respuesta humanitaria

Línea de intervención 1.1. Servicios generales de respuesta

Línea de intervención 1.2. Hambre cero y empleo de emergencia

Línea de intervención 1.3. Subsidios a los agroinsumos y producción de alimentos de ciclo corto

Línea de intervención 1.4. Respuesta a emergencias viales

Estrategia 2: Recuperación temprana

Línea de intervención 2.1. Medios de vida, impacto humano y restauración de derechos

Línea de intervención 2.2. Recuperación de sistemas cenagosos y humedales para regulación y amortiguación de crecientes

Línea de intervención 2.3. Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales

Línea de intervención 2.4. Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades

Línea de intervención 2.5. Restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial

Estrategia 3: Adaptación y recuperación para el buen vivir

Línea de intervención 3.1. Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria

Línea de intervención 3.2. Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua **Línea de intervención 3.3.** Centros públicos de adquisición y comercialización de alimentos

Línea de intervención 3.4. Hábitat sostenible

Línea de intervención 3.5. Red vial comunitaria para la producción y la soberanía alimentaria.

² **ARTÍCULO 4A. Plan de Acción Específico Cauca, Nariño y Putumayo.** Conforme lo dispone el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, desarrollará el Plan de Acción Específico para mitigar los efectos generados por el cierre de la vía Panamericana que afecta la comunicación y movilidad de los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo con el resto del país, sin perjuicio del PAE previsto en el artículo anterior.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

6. La situación de desastre declarada mediante el Decreto 2113 de 2022 fue prorrogada mediante el Decreto 1810 del 30 de octubre de 2023 por doce meses. El artículo 2 de la norma en mención dispuso que el PAE que debió realizarse continuaría ejecutándose y podría ajustarse conforme al reporte de evaluación, pérdidas e impactos en torno al fenómeno de *la niña*.

7. Por otro lado, mediante el Decreto 0037 del 27 de enero de 2024, se declaró en todo el territorio nacional una situación de desastre por el fenómeno de *el niño* y en el artículo 3 se estableció la elaboración del PAE del artículo 61 de la Ley 1523 del 2012 a cargo de la UNGRD.

3. Actuaciones procesales

8. Mediante auto del 26 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A admitió la demanda de cumplimiento. En consecuencia, ordenó notificar al director de la UNGRD.

4. Informe de la UNGRD

9. Manifestó que la presente acción constitucional resultaba improcedente, debido a que la norma objeto de estudio se encuentra cumplida. Aclaró que, el artículo 61 que dispone el deber de elaborar el PAE, en torno a las declaratorias de desastres nacionales, no contempla un término puntual para la elaboración. Adicionó que ha ejecutado las acciones tendientes y necesarias para desarrollar los planes respectivos.

10. Sobre el PAE del Decreto 2113 de 2022, que fue modificado por los Decretos 220 de 2023 y 544 de 2023, y finalmente prorrogado por el Decreto 1810 de 2023, precisó que ha adelantado lo siguiente:

- Definió que el plan se desarrollará mediante 14 líneas de intervención a nivel nacional y 5 más en los departamentos del Cauca, Nariño y Putumayo.
- En noviembre de 2022 se creó la subcuenta Colombia Vital en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, «a través de la cual el

El Plan de Acción Específico se desarrollará atendiendo las siguientes líneas de intervención, con sujeción a las normas legales vigentes:

Línea de intervención 1. Abastecimiento de combustibles para la estabilización económica de la región. **Línea de intervención 2.** Habilitación de vías alternas a la Panamericana.

Línea de intervención 3. Reforzar la Conectividad multimodal con la región, transporte marítimo entre el Puerto de Buenaventura y Tumaco, transporte aéreo y transporte por ferrocarril, además del apoyo o subsidio al valor del flete para evitar especulación de precios por el valor del transporte.

Línea de intervención 4. Compras públicas con destino a ayudas humanitarias y apoyo a productores de derivados de los lácteos.

Línea de intervención 5. Recuperación de la región mediante el fortalecimiento de la conectividad y movilidad con el resto del país.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignó los recursos para los fines previstos en la norma».

- Los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a la mencionada subcuenta fueron priorizados para atender la línea estratégica 1 (respuesta humanitaria).
- A finales del primer semestre de 2023, la UNGRD trabajó en conjunto con el Fondo de Adaptación y desarrolló el documento técnico Evaluación de Daños, Pérdidas e Impactos a partir de la declaratoria del desastre nacional por el fenómeno de *la niña*.
- El Fondo de Adaptación presentó un anteproyecto de presupuesto 2024 para ejecutar las líneas estratégicas 2 y 3, el cual fue viabilizado, pero sin asignación de recursos.
- Convocó a los 9 sectores priorizados con el fin de que consideraran sus recursos propios para la ejecución de las estrategias 2 y 3 del Decreto 2113 de 2022.
- El 22 de enero de 2024 envió comunicaciones a las diferentes carteras ministeriales con el fin de que informaran las acciones a desarrollar para implementar las líneas estratégicas 2 y 3.
- En junio de 2024 realizó dos mesas técnicas internas para priorizar acciones a desarrollar.
- En junio de 2024 reiteró la solicitud de información dirigida a las carteras ministeriales, pero a la fecha de esta intervención solo había obtenido la del Ministerio de las TIC.
- En julio de 2024 se avanzó en la definición de los recursos disponibles para asignarlos a la ejecución de las acciones a cargo de la UNGRD.

11. Aclaró que, desde la expedición del Decreto 2113 de 2022 ha administrado los recursos de la subcuenta Colombia Vital para atender la línea estratégica 1 (respuesta humanitaria), dado el impacto generado por el desastre declarado. Comentó que 537 municipios fueron afectados, y es teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos que se encuentra ejecutando la estrategia mencionada.

12. En cuanto al PAE, en torno al Decreto 0037 de 2024 mencionó que las líneas de intervención propuestas por los sectores agropecuario, ambiente, educación, interior, defensa, salud, entidades como la Cruz Roja y la UNGRD, están consolidadas dentro de las fases de: respuesta, recuperación temprana y adaptación y recuperación para el buen vivir. Puso de presente que, el instrumento que las contempla está proyectado con una destinación presupuestal aproximada de \$ 1.3 billones, desde diferentes fuentes de financiación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, discriminada así:



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
 Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
 Desastres (UNGRD)
 Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

FASES DE LA EMERGENCIA	SERVICIOS BÁSICOS DE RESPUESTA / LÍNEAS DE INTERVENCIÓN	SUB-TOTAL	TOTAL COSTO POR FASES
FASE DE RESPUESTA	Activación de salas de crisis para monitoreo y seguimiento / Puesto de Mando Unificado -PMU (Nacional- Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ -	\$ 1.215.380.585.091
	Asistencia Humanitaria de Emergencia (Medios de vida)	\$ 6.596.025.000	
	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN	\$ -	
	Fortalecimiento de capacidades*	\$ 773.137.229.958	
	Marco Legal	\$ -	
	Registro Único de Damnificados - RUD	\$ -	
	Revisar con el líder del sector**	\$ 425.922.330.133,08	
	Sistemas de alerta temprana	\$ 9.725.000.000	
	FASE DE RECUPERACIÓN TEMPRANA	Agua Potable y Saneamiento Básico	
Asistencia Humanitaria de Emergencia (Medios de vida)		\$ 29.898.328.778,42	
Estudios de riesgo		\$ -	
Intervenciones correctivas		\$ -	
Recuperación de animales (de compañía, producción y silvestres)		\$ 2.000.000.000	
Reducción del riesgo en educación		\$ 120.000.000	
FASE DE ADAPTACIÓN Y RECUPERACIÓN PARA EL BUEN VIVIR	Intervenciones correctivas	\$ -	\$ 53.152.344.167
	Asistencia Humanitaria de Emergencia (Medios de vida)	\$ 53.152.344.167	
TOTAL COSTO DEL PAE			\$ 1.342.949.285.371

SECTOR / ENTIDAD	FASE DE RESPUESTA	FASE DE RECUPERACIÓN TEMPRANA	FASE DE ADAPTACION Y RECUPERACIÓN PARA EL BUEN VIVIR	TOTAL	OBSERVACIONES
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	\$ -	\$ 11.150.000.000	\$ -	\$ 11.150.000.000	Acciones del PAE sectorial formuladas por el sector el día 29 de mayo. Recursos propios
AUTORIDAD NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA	\$ -	\$ -	\$ 10.000.000.000	\$ 10.000.000.000	
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR	\$ -	\$ 18.000.000.000	\$ 43.000.000.000	\$ 61.000.000.000	
CDGRD -CMGRD	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	A la fecha, información pendiente de consolidación y envío por parte de la SMD
CRUZ ROJA COLOMBIANA	\$ 3.547.298.000	\$ 22.397.894.001	\$ -	\$ 25.945.192.001	Acciones del PAE formuladas por la entidad el día 9 de mayo.
ARMADA NACIONAL	\$ 36.041.550.010	\$ -	\$ -	\$ 36.041.550.010	Acciones formuladas el día 29 de enero y con recursos proyectados mediante Circular 012. A la fecha sin ajustes por las entidades
DEFENSA CIVIL	\$ 11.767.091.417	\$ -	\$ -	\$ 11.767.091.417	
DIRECCIÓN NACIONAL DE BOMBEROS	\$ 70.000.000.000	\$ -	\$ -	\$ 70.000.000.000	
EJÉRCITO NACIONAL	\$ 46.880.543.039	\$ -	\$ -	\$ 46.880.543.039	
FUERZA AÉREA COLOMBIANA	\$ 99.750.000.000	\$ -	\$ -	\$ 99.750.000.000	
INSTITUTO NACIONAL DE SALUD	\$ 92.050.000	\$ -	\$ -	\$ 92.050.000	Acciones del PAE sectorial formuladas por el sector el día 14 de mayo. Recursos propios
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	\$ 32.431.971	\$ 748.462.111	\$ 152.344.167	\$ 933.238.249	
PARQUES NACIONALES NATURALES	\$ 20.863.453.278	\$ 2.000.000.000	\$ -	\$ 22.863.453.278	Acciones formuladas el día 29 de enero y con recursos proyectados mediante Circular 012. A la fecha sin ajustes por parte de PNN y el MinAmbiente
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ -	\$ 120.000.000	\$ -	\$ 120.000.000	Acciones del PAE sectorial formuladas por el sector el día 8 de julio. Recursos propios
POLICÍA NACIONAL (Aviación Policial)	\$ 62.477.000.000	\$ -	\$ -	\$ 62.477.000.000	Acciones del PAE formuladas por la entidad el día 9 de mayo.
POLICÍA NACIONAL (DICAR)	\$ 3.980.957.376	\$ -	\$ -	\$ 3.980.957.376	
POLICÍA NACIONAL (PONALSAR)	\$ 9.948.210.000	\$ -	\$ -	\$ 9.948.210.000	
UNGRD (CONOCIMIENTO DEL RIESGO)	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	Acciones formuladas el día 29 de enero inicialmente enmarcadas a la respuesta a emergencias y con recursos proyectados por \$870mil millones. A la fecha sin ajustes adicionales
UNGRD (MANEJO DE DESASTRES)	\$ 850.000.000.000	\$ 20.000.000.000	\$ -	\$ 870.000.000.000	
UNGRD (REDUCCIÓN DEL RIESGO)	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
SUBTOTALES	\$ 1.215.380.585.091	\$ 74.416.356.112	\$ 53.152.344.167	\$ 1.342.949.285.371	

13. Sobre las acciones desarrolladas encaminadas a la elaboración del PAE derivado del Decreto 037 de 2024, indicó las siguientes:



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

- El 29 de enero de 2024 se desarrolló un Comité Nacional de Manejo de Desastres del que resultaron identificadas las líneas de atención de accesibilidad y transporte, agua potable y saneamiento básico, apoyo financiero, ayuda humanitaria alimentaria y no alimentaria, nutricional y fortalecimiento de las entidades operativas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante SNGRD).
- El 31 de enero de 2024 se presentó la información consolidada ante el Consejo de ministros con la precisión de que la inversión propuesta ascendía a los \$ 1.5. billones.
- Dentro de la ejecución de las acciones a cargo de la UNGRD se estableció que \$ 870.000 millones estarían dispuestos para atender eventos asociados a incendios forestales y desabastecimiento hídrico.
- El 13 de febrero de 2024 informó la decisión tomada por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el sentido de indicar la distribución presupuestal aprobada para el desarrollo de las acciones para manejo de desastres de 9 entidades del SNGRD.
- El 29 de febrero de 2024 solicitó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el desembolso de los \$ 1.5. billones aprobados para el SNGRD.
- El 9 de abril de 2024 el Ministerio de Hacienda solicitó que se revisaran las prioridades del gasto público con el fin de optimizar al máximo los recursos de la nación.
- El 29 de abril de 2024 solicitó ante el Consejo de ministros el acta de aprobación de los \$ 1.5. billones para atender la etapa de reacción de la emergencia decretada con ocasión del fenómeno de *el niño*.
- El 20 de mayo de 2024 reiteró la solicitud de desembolso del dinero ante el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la cartera no ha remitido respuesta.

5. Fallo impugnado

14. En sentencia del 1 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró el incumplimiento por parte de la UNGRD de los artículos 61 de la Ley 1523 de 2012, 4 del Decreto 1810 de 2023, 4 A del Decreto 220 de 2023, 1 y 2 del Decreto 1810 de 2023 y 3 del Decreto 037 de 2024. En consecuencia, dispuso:

En consecuencia, **ORDENASE** a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé aplicación a las normas incumplidas y, en tal sentido, elabore, publique y divulgue, los Planes de Acción Específico establecidos en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012. En el Decreto 2113 de 2022 modificado por los Decretos 220 de 2023 y 544 de 2023, prorrogado por el Decreto 1810 de 2023. Así como el Decreto 037 de 2024.

15. Explicó que, para la fecha de expedición de la sentencia, el país se encontraba bajo la declaratoria de situación de desastre nacional establecida en los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024. Puso de presente la respuesta dada por la UNGRD a la fundación, en la que relacionó el cronograma de las



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

actividades que ha adelantado en procura de la elaboración del PAE al que dio lugar el Decreto 037 de 2024, pero de la misma concluyó que no se demuestra la elaboración del PAE establecido en el Decreto 037 de 2024.

16. Frente al PAE que corresponde al Decreto 2113 de 2022, dispuso que, pese a que se incorporó dentro de los anexos del informe aportado a este expediente un Excel denominado «PAE DDN.xlsx», el documento contiene un borrador con proyecciones, pero no es el definitivo.

17. En ese sentido, concluyó que no se presentó evidencia que respalde la creación de los Planes de Acción Específicos en el marco legal de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024, no se ha cumplido con la obligación última y es imperativo que se tomen medidas para atender el mandato en cuestión.

6. Impugnación de la UNGRD

18. Aludió que es errada la afirmación del tribunal consistente en que el documento Excel contiene un borrador con proyecciones del plan, pero que no es definitivo, pues este es «el resultado de las acciones coordinadas y concertadas con todas las entidades del Estado encargadas por su misionalidad de ejecutar el plan».

19. Aclaró que el PAE definitivo debe ser aprobado por el Consejo Nacional, que se encuentra conformado por el presidente de la república, los ministros y sus delegados, el director general del Departamento Nacional de Planeación y el director de la UNGRD, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1523 de 2012. Sin embargo, eso no significa que el plan no esté concertado y elaborado.

20. Precisó que la aprobación del documento final es un trámite posterior a la elaboración del plan, por lo que una vez elaborado, «como en efecto se encuentra, se están adelantando las gestiones pertinentes para la sesión del comité y aprobación del plan».

21. Puso de presente que el 27 de septiembre de 2024 sesionó el Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual tuvo como objetivo presentar el balance de ejecución de la respuesta humanitaria, en cumplimiento del plan a desarrollar con ocasión del Decreto 2113 de 2022.

22. Informó que se encuentra a la espera de la confirmación por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE) para que se cite a los miembros del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se apruebe «el plan ya elaborado». Finalmente, adujo que:

Como se observa, los planes de acción específico de las declaratoria de desastres están elaborados a satisfacción por la UNGRD en virtud de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y pese a que la norma en cita no dispone un término o plazo para ello, se han efectuado las acciones pertinentes de manera



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

oportuna y eficiente, lo cual ha conllevado al cumplimiento por parte de esta entidad en la elaboración de tales planes.

23. En ese sentido, solicitó que se revoque la sentencia de primer grado, dado el cumplimiento de las disposiciones invocadas por la parte actora.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

24. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la UNGRD contra la sentencia del 1 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125³, 150⁴ y 243⁵ de la Ley 1437 de 2011⁶, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «...las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

25. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

26. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

27. Para que la demanda proceda, se requiere:

³ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁵ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁶ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

[..].



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁷.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) No pretender la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

2.3. De la renuencia

28. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**⁸ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

29. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”⁹.

⁷ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

⁸ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.



30. Sobre este tema, esta Sección¹⁰ ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹¹. (Negrillas fuera de texto).

31. En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

32. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

33. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «...tiene una finalidad distinta a la

10 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

11 Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla



de constitución en renuencia». ¹²

34. La parte actora probó que le dirigió una petición a la UNGRD el 17 de mayo de 2024, en la que solicitó lo siguiente, en procura de satisfacer el requisito bajo estudio:

2.2.1 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el PAE para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre en el territorio nacional por el fenómeno de “El Niño”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y del Decreto 0037 del 27 de enero 2024.

2.2.2 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el PAE para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre de carácter nacional por el fenómeno de “La Niña”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y de los Decretos 2113 de 2022, 220 de 2023 y 1810 de 2023.

2.2.3 Se solicita a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) cumplir con su deber legal y reglamentario de elaborar el PAE del Cauca, Nariño y Putumayo para la recuperación derivado de la declaratoria de situación de desastre de carácter nacional por el fenómeno de “La Niña”, en los términos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 y de los Decretos 2113 de 2022, 220 de 2023 y 1810 de 2023.

35. En el texto de la solicitud puso de presente de forma explícita que, el artículo 4 del Decreto 2113 de 2022 contempla la obligación de formular el PAE con 3 líneas estratégicas, cada una con sus componentes, que el artículo 4 A dispuso la elaboración del Plan de Acción pero respecto de los departamentos del Cauca, Nariño y Putumayo y con 5 líneas estratégicas y que el Decreto 037 de 2024 contempló el mismo deber en cabeza de la UNGRD en el artículo 3.

36. De igual forma, aportó el Oficio 2024EE09051 del 14 de junio de 2024, en el que la UNGRD informó mediante un cronograma de actividades que se encontraba adelantando la estructuración del PAE del Decreto 037 de 2024, aunado a que el PAE del Decreto 2113 de 2022 se encontraba a cargo de la Oficina Asesora de Planeación e Información, al no ser competencia de la Subdirección Para el Manejo de Desastres.

37. De acuerdo con lo anterior, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en relación con la elaboración de los Planes de Acción Específicos con ocasión de las declaratorias de desastre nacional efectuadas mediante los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024.

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

38. La parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se ordene a la UNGRD que, en obediencia del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, realice el PAE que dispone la norma en cuestión, en torno a las declaratorias de desastre nacional por los fenómenos de *la niña y el niño*, declarados respectivamente a través de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024.

39. En este orden de ideas, la Sala manifiesta que el precepto que se pide acatar es actualmente exigible. Se pone de presente en este punto que la norma puntualmente invocada y que, en sentir de la fundación se encuentra desatendida, es la contemplada en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

40. Se precisa adicionalmente que, si bien la declaratoria de desastre nacional establecida en el Decreto 2113 de 2022 fue prorrogada mediante el Decreto 1810 del 30 de octubre 2023 por el término de doce meses, lo cierto es que el presunto mandato desatendido se encuentra en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, que dispone que «[d]eclarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, (...) laborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas».

41. Es decir que, la elaboración del PAE dispuesto en la norma en cuestión, dependerá de la declaratoria del desastre nacional y no de sus eventuales prórrogas. Se recuerda en este punto que el Plan Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1523 de 2012 es:

Es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional.

Parágrafo. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo abordará las acciones necesarias para la identificación y análisis del riesgo, el monitoreo de los factores de riesgo, la comunicación del riesgo, la reducción de los factores de riesgo mediante la intervención correctiva y prospectiva, la protección financiera, la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción; sistemas de información, consolidación de la política nacional de información geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE y el fortaleciendo institucional, entre otras.

42. De conformidad con la anterior definición, los planes de acción específicos para atender las calamidades ocasionadas en el marco de la declaratoria de un desastre nacional determinado tiene como fin el manejo del desastre, la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. En ese sentido, no pende del periodo por el que es declarada la situación, la necesidad



de adoptar los planes que el legislador dispuso en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en procura de atender la contingencia.

43. Se advierte además que, el posible obediencia del referido artículo 61 no implica el establecimiento de gasto, toda vez que lo que se pretende con su obediencia es la elaboración del Plan de Acción como una hoja de ruta que sirva de guía para desplegar las acciones a realizar en aras de atender las líneas estratégicas dispuestas en el marco de la declaratoria de la calamidad.

44. En ese sentido, la elaboración del citado documento que contenga los pasos a seguir para materializar las distintas líneas estratégicas difiere de la apropiación de presupuesto, aun cuando en medio de su elaboración se establezca que para llevar a cabo un punto determinado del Plan de Acción se requiera un rubro. Lo anterior, se itera, porque lo que se debe definir en el Plan de Acción es la hoja de ruta a seguir, en procura del objetivo de la declaratoria de desastre.

45. Tampoco se evidencia que lo pretendido por el accionante involucre la protección de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. En ese sentido, esta acción satisface los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento.

46. Por lo anterior, la Sala procederá a analizar si confirma, modifica o revoca la decisión de primera instancia que le ordenó a la UNGRD la elaboración, publicación y divulgación de los Planes de Acción Específicos establecidos en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

2.5. Caso concreto

47. Como se estableció en precedencia, lo que persigue la fundación es que se le ordene a la UNGRD la elaboración de Planes de Acción Específicos en torno a la declaratoria de desastre de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024, con ocasión de los fenómenos de la niña y el niño.

48. El precepto que se pide atender es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 61. PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO PARA LA RECUPERACIÓN. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el PAE será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

PARÁGRAFO 1o. El PAE, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

PARÁGRAFO 2o. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

49. El artículo mencionado establece que, una vez declarada la situación de emergencia, en este caso nacional, en virtud de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024, la UNGRD tiene el deber de elaborar los «planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas». Es decir que, en efecto, se encuentra en cabeza de la accionada el elaborar «planes de acción», siempre que se haya cumplido con el condicionamiento de haber declarado una situación de desastre o calamidad pública.

50. El Decreto 2113 de 2012 «por el cual se declara una Situación de Desastre de Carácter Nacional»¹³, en efecto, cumple con la condición antes expuesta. Ahora bien, el mencionado compendio normativo establece lo siguiente sobre el PAE que debe desarrollar la UNGRD dada la declaratoria de desastre, en sus artículos 4 y 4 A:

ARTÍCULO 4. PAE. Conforme lo determina el artículo [61](#) de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres desarrollará un Plan de Acción Específico para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, con una visión de adaptación al cambio climático basada en soluciones de la naturaleza y participativa, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, y en el ámbito de sus competencias. El Plan de Acción Específico se elaborará considerando, además de los principios de la Ley [1523](#) de 2012, el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria, aplicando el enfoque diferencial y con perspectiva de género, teniendo en cuenta las diferentes realidades y dinámicas territoriales y culturales, los conocimientos y saberes tradicionales y ancestrales, y demás a que haya lugar.

El Plan de Acción Específico se desarrollará mediante las siguientes líneas de intervención:

Estrategia 1: Respuesta humanitaria

Línea de intervención 1.1. Servicios generales de respuesta

Línea de intervención 1.2. Hambre cero y empleo de emergencia

Línea de intervención 1.3. Subsidios a los agroinsumos y producción de alimentos de ciclo corto

Línea de intervención 1.4. Respuesta a emergencias viales

Estrategia 2: Recuperación temprana

¹³ Prorrogado por doce meses mediante el Decreto 1810 del 30 de octubre de 2023.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

Línea de intervención 2.1. Medios de vida, impacto humano y restauración de derechos

Línea de intervención 2.2. Recuperación de sistemas cenagosos y humedales para regulación y amortiguación de crecientes

Línea de intervención 2.3. Almacenamiento y distribución de alimentos a través de cadenas productivas locales

Línea de intervención 2.4. Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades

Línea de intervención 2.5. Restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial

Estrategia 3: Adaptación y recuperación para el buen vivir

Línea de intervención 3.1. Economía productiva para la vida y soberanía alimentaria

Línea de intervención 3.2. Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua

Línea de intervención 3.3. Centros públicos de adquisición y comercialización de alimentos

Línea de intervención 3.4. Hábitat sostenible

Línea de intervención 3.5. Red vial comunitaria para la producción y la soberanía alimentaria

PARÁGRAFO. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la UNGRD.

ARTÍCULO 4A. PAE Cauca, Nariño y Putumayo. Conforme lo dispone el artículo [61](#) de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, desarrollará el PAE para mitigar los efectos generados por el cierre de la vía Panamericana que afecta la comunicación y movilidad de los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo con el resto del país, sin perjuicio del PAE previsto en el artículo anterior.

El PAE se desarrollará atendiendo las siguientes líneas de intervención, con sujeción a las normas legales vigentes:

Línea de intervención 1. Abastecimiento de combustibles para la estabilización económica de la región.

Línea de intervención 2. Habilitación de vías alternas a la Panamericana.

Línea de intervención 3. Reforzar la Conectividad multimodal con la región, transporte marítimo entre el Puerto de Buenaventura y Tumaco, transporte aéreo y transporte por ferrocarril, además del apoyo o subsidio al valor del flete para evitar especulación de precios por el valor del transporte.

Línea de intervención 4. Compras públicas con destino a ayudas humanitarias y apoyo a productores de derivados de los lácteos.

Línea de intervención 5. Recuperación de la región mediante el fortalecimiento de la conectividad y movilidad con el resto del país.

PARÁGRAFO. El seguimiento y evaluación del Plan estará a cargo de la UNGRD conforme lo dispone el parágrafo [2](#) del artículo [61](#) de la Ley 1523 de 2012 con el apoyo del alto Comisionado para las Regiones.

51. En el mismo sentido, el Decreto 037 de 2024 «[p]or el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional», establece en su artículo 3, lo que enseguida se expone:

Artículo 3. PAE. Conforme lo determina el artículo [61](#) de la Ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres procederá a elaborar el PAE para el manejo de la situación de desastre.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

Parágrafo: El PAE deberá contener las estrategias para la respuesta, la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, y deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente, conforme lo establece el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012. Su seguimiento y evaluación estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

52. En ese sentido, comparte este cuerpo colegiado el criterio expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A en torno a que el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 contiene el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de la UNGRD, consistente en que debe realizar un PAE en torno a las declaratorias de calamidad nacional de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024.

53. La UNGRD manifestó dentro de su informe y en la impugnación que, por un lado, la orden contenida en la norma invocada no contiene un plazo perentorio en el que deba atender el mandato, y, por otro, que ya se encuentra cumplido, pero no ha sido aprobado por las autoridades correspondientes.

54. Se aclara que, frente a la existencia de un plazo o término específico para atender el mandato, si bien la postura de la Sección Quinta del Consejo de Estado se circunscribía a negar las pretensiones con base en la inexistencia de este elemento, la postura fue modificada a partir de la sentencia del 25 de enero de 2024¹⁴, en consonancia con lo dispuesto en la sentencia SU-386 de 2023 de la Corte Constitucional en la que se zanjó que:

[...] Así las cosas, para acudir a la acción de cumplimiento o para emitir una orden de cumplimiento de un deber previsto en la ley o en un acto administrativo no es necesario que el mismo haya fijado un plazo para su ejecución por parte del obligado, pues basta con que contenga un deber expreso e inobjetable que emana de un mandato determinado, contenido en la ley o en un acto administrativo, y que la administración haya sido renuente a cumplirlo. Por tanto, tal como lo sostuvo esta corporación en la sentencia C-1194 de 2001, el deber que se busca exigir a través de la acción de cumplimiento “no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance.

55. En los anteriores términos, la Sección Quinta del Consejo de Estado dispuso que «ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir». Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal».

¹⁴ Exp. 25000-23-41-000-2022-00243-01 M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
 Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)
 Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

56. Por ende, aun ante la inexistencia de un plazo dispuesto en la norma contentiva del mandato imperativo e inobjetable, procede ordenar en sede de la su atención, en caso de encontrarse desobedecido.

57. Ahora bien, la UNGRD trae como segundo argumento de su solicitud con el fin de que se nieguen las pretensiones, o que se declare que cumplió el mandato que, ya elaboró los Planes de Acción Específica en el marco de las declaratorias de desastre efectuadas en los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 2024.

58. De la revisión de las pruebas incorporadas al plenario, tanto en la intervención de la accionada como en la impugnación, en criterio de la Sala la citada autoridad no demostró haber atendido el mandato consagrado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012. Por ende, corresponde confirmar la sentencia de primer grado que accedió a las pretensiones.

59. En el documento Excel aportado en la contestación de la demanda se evidencia un borrador del PAE en relación con el Decreto 2113 de 2022, que solo contempla las líneas de intervención 1.2. Hambre cero y empleo de emergencia, 2.4. relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades, 3.5. restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial y 3.2. recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua, y actividades en relación con estas líneas de acción, como se ilustra a continuación:

OBJETIVO GENERAL		OBJETIVO(S)
ESTRATEGIA	LINEA DE INTERVENCIÓN	
	Línea de intervención 1.2. Hambre Cero y empleo de emergencia	
	Línea de intervención 2.4 Relocalización transitoria, retorno y reasentamiento en diferentes modalidades	
	Línea de intervención 2.5. Restablecimiento de conectividad y movilidad regional de la red vial	
	Línea de intervención 3.2. Recuperación de ecosistemas y ordenamiento del territorio alrededor del agua	

60. Se recuerda en este punto que el artículo 4 del Decreto 2113 de 2022 contempla 3 líneas estratégicas compuestas cada una entre 4 y 5 líneas de intervención. Adicionalmente, el artículo 4 A del mismo cuerpo normativo contiene 5 líneas de intervención adicionales. De ahí que, a partir del documento Excel incorporado por la UNGRD en procura de demostrar el cumplimiento del



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

mandato establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 no se pruebe que efectivamente ha atendido la orden a su cargo.

61. A lo anterior se suma que en la impugnación aseveró haber pedido agenda conel Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dado que estas autoridades deben aprobar los planes de acción específicos que indica ya tiene elaborados. Los oficios aportados, son del siguiente tenor:

- Oficio de convocatoria del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del 2 de octubre de 2024

Lo anterior, para que, desde cada entidad responsable del sector, **se revise con su oficina jurídica los señalados documentos y se realicen las sugerencias que consideren pertinentes y en particular se refiera a cuál de los escenarios presupuestales avala.** Es de anotar que el contenido de los documentos cuenta con los ajustes realizados a partir de la revisión efectuada por los miembros de los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo de Desastres, que tuvieron sesión extraordinaria el 27 de septiembre de los corrientes.

Por último, es importante indicar que este proceso se adelanta como la etapa previa a la presentación de las propuestas del Plan de Acción Específico y del proyecto de decreto de retorno a la normalidad y memoria justificativa ante el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, para su aprobación y expedición del Decreto Presidencial correspondiente, por lo cual, **el plazo máximo para presentar comentarios es el miércoles 16 de octubre de 2024; si en dicho plazo no se han presentado observaciones técnicas ni jurídicas, se entenderá que están de acuerdo con el contenido de los señalados documentos y se procederá con la presentación.**

De acuerdo con lo anterior, una vez cumplidos los tiempos de recepción de pronunciamientos, desde la UNGRD en su calidad de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y según lo establecido en el art. 16 de la Ley 1523 de 2012, procederá a convocar de manera extraordinaria a sesión del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 17 de la precitada Ley, de conformidad con la agenda por confirmar por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE.

Agradezco su atención,


CARLOS ALBERTO CARRILLO ARENAS
Director General

- Oficio del 2 de octubre de 2024, remitido al DAPRE

Bogotá D.C.,

Doctora
LAURA CAMILA SARABIA TORRES
Directora
Departamento Administrativo de la Presidencia
Calle 7 No. 6 - 54
Correo: contacto@presidencia.gov.co
Teléfono: 601 562 9300

Asunto: Solicitud de agendamiento de sesión presencial del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la revisión y aprobación del Plan de Acción Específico-PAE- para la recuperación, derivado de Decreto 2113 del 2022, y el proyecto de Decreto de Retorno a la Normalidad.

Cordial saludo estimada Dra. Laura,

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco de lo establecido en los artículos 61 y 62 de la Ley 1523 de 2012, desde la vigencia 2023, de manera articulada con diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, ha venido estructurando el Plan de Acción Específico-PAE- que responda a lo dictado en el Decreto 2113 del 2022.

Siendo este instrumento, el que busca mitigar los efectos generados por los fenómenos climáticos que desencadenaron la declaratoria de Situación de Desastre de Carácter Nacional, es de gran importancia su aprobación, para dar continuidad a las Acciones de Rehabilitación y Recuperación, por parte del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6° del artículo 17 de la Ley 1523 de 2012.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

62. De ese modo, en el Oficio remitido al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la UNGRD manifiesta que el proceso de aprobación que le somete a consideración es la «etapa previa» a la adopción del PAE únicamente del Decreto 2113 de 2022, mientras que en el remitido al DAPRE alude que presenta para revisión y aprobación el PAE derivado del Decreto 2113 de 2022. Cabe destacar que no incorporó de forma alguna el citado plan.

63. Así las cosas, se tiene que no se encontró acreditada la elaboración del PAE en relación con los Decretos 2113 de 2022 ni 037 de 2024. Pese a que se convocó al DAPRE para la revisión del presunto plan con ocasión del primero de los decretos mencionados, aunado a que no se incorporó el documento a evaluar ni prueba alguna que constate el envío del oficio a la máxima autoridad, se encuentran discrepancias entre los dos oficios. Lo anterior, dado que al Consejo Nacional se le indicó el requerimiento de aprobar documentos, previo a la elaboración del proyecto de plan, mientras que en la misma fecha se remite presuntamente al DAPRE el proyecto para aprobación.

64. En ese sentido, ante la existencia de un mandato imperativo e inobjetable a cargo de la UNGRD de elaborar los Planes de Acción Específicos en torno a la declaratoria de desastre de los Decretos 2113 de 2022 y 037 de 3034, se confirmará el fallo de primer grado que accedió a las pretensiones, pero solo respecto de la elaboración del plan, toda vez que, como lo puso de presente la accionada, el proyecto que realice debe ser previo a la publicación y divulgación aprobado por el citado Consejo Nacional, en los términos del artículo 17 de la Ley 1523 de 2012.

2.6. Conclusión

65. Esta Sala confirmará la sentencia de 1 de octubre de 2024 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, pero solo en relación con el verbo rector contenido en el mandato consistente en ordenar la elaboración de los Planes de Acción Específicos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, en los términos de los artículos 4 y 4 A del Decreto 2113 de 2012 y 3 del Decreto 037 de 2024.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo del 1 de octubre de 2024, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En consecuencia, ordenar a la UNGRD la elaboración de los Planes de Acción Específicos del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4 y 4 A del Decreto 2113 de 2012 y 3 del Decreto 037 de 2024.



Demandante: Fundación Para el Estado de Derecho
Demandado: Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de
Desastres (UNGRD)
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01326-01

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO. En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado
ACLARA VOTO

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>